

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

RECOURS ET MÉMOIRE

POUR : 1) L'association des avocats Elena France, dont le siège est 11, rue Soufflot, 75 005, Paris, prise en la personne de sa présidente, dûment domiciliée en cette qualité audit siège ;

Représentante unique

2) L'association Groupe Accueil et Solidarités, dont le siège est 17, place Maurice Thorez, 94 800, Villejuif, prise en la personne de son président, dûment domicilié en cette qualité audit siège,

3) Le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), dont le siège est 3, villa Marcès, 75 011, Paris, prise en la personne de sa co-présidente, dûment domiciliée en cette qualité audit siège,

4) La Ligue des droits de l'Homme, dont le siège est 138, rue Marcadet, 75 018, Paris, prise en la personne de son président, dûment domicilié en cette qualité audit siège,

Demandeurs

SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet

CONTRE :

Une décision de refus implicite en date du 28 septembre 2023 de prendre les mesures d'organisation nécessaires à l'instruction des demandes de réunification familiale introduites par les membres de familles de réfugiés soudanais (cf. **Production**)

En présence de :

- 1) Le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer
- 2) Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

FAITS

I. – La présente requête conteste la carence systémique – matérialisée par la décision de refus implicite – qui **rend aujourd’hui impossible la mise en œuvre du droit à la réunification familiale dont bénéficient les ressortissants soudanais ayant obtenu l’asile en France avec les membres de leurs famille, du fait d’une inadaptation manifeste et dirimante du système de délivrance des visas dans le contexte de conflit armé au Soudan.**

En effet, depuis le 15 avril 2023, l’accès à l’Ambassade de France à Khartoum n’est plus possible, ce qui fait ainsi obstacle à l’enregistrement en personne et à l’instruction des demandes de réunification familiale pour les ressortissants soudanais bloqués dans le pays.

I.1 – A compter de cette date, les forces de l’armée soudanaise, dirigée par le Général Abd El Fattah Al-Burhan à l’origine du coup d’Etat militaire du 25 octobre 2021, et celles des Forces de soutien rapide (RSF), menées par le Général Mohamed Hamdan Dagalo, alias Hemetti, se sont affrontées d’abord à Khartoum, puis sur l’ensemble du territoire soudanais.

La tenue de combats dans la capitale soudanaise, aux abords et dans l’enceinte de l’aéroport, a conduit à un enchaînement très rapide des mesures prises par les autorités françaises pour mettre en sécurité leur personnel et les ressortissants français.

Ainsi :

- Le 15 avril 2023, un communiqué du Ministère de l’Europe et des affaires étrangères exprimait « *sa vive inquiétude face aux combats violents en cours* » et rappelait que l’« *ambassade à Khartoum et le centre de crise à Paris sont mobilisés pour assurer la sécurité des ressortissants français* »¹,
- Le 17 avril 2023, il était communiqué que « *la France suit avec la plus grande vigilance la situation, notamment s’agissant de la sécurité de ses ressortissants, pour laquelle notre ambassade et le centre de crise et de soutien du ministère de l’Europe et des Affaires étrangères sont mobilisés.* »²

¹ France Diplomatie, *Soudan – Communiqué du Ministère de l’Europe et des affaires étrangères (15 avril 2023)*

² France Diplomatie, *Soudan – Affrontements à Khartoum entre l’armée et les Rapid support forces (17 avril 2023)*

- Par un point de presse du 19 avril 2023, il était fait état des mesures prises par les autorités françaises pour assurer la sécurité du personnel diplomatique et consulaire, ainsi que celle des ressortissants français, avec une prise de contact individuelle sur le terrain :

« Notre priorité est la sécurité de nos ressortissants ainsi que la protection de nos personnels diplomatiques et consulaires et de nos emprises. L'Ambassade de France est pleinement mobilisée pour la sécurité de la communauté française, en lien étroit avec le Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui a ouvert une cellule de crise à Paris le 17 avril et qui est en contact avec chacun de nos ressortissants individuellement sur le terrain. Cette consigne reste aujourd'hui de vigueur compte tenu de la poursuite des combats. »³

Cette priorité n'a eu cesse d'être rappelée :

« Sur le Soudan, le Centre de crise et de soutien, comme je l'indiquais, est tout à fait mobilisé pour suivre la crise soudanaise. Aujourd'hui, la situation sur le terrain, c'est celle de combats très violents. Il y a eu de fait un appel au cessez-le feu et une déclaration de cessez-le-feu par les deux belligérants, hier soir, mais nous avons pu constater que ce cessez-le-feu n'était pas pleinement respecté, et il y a des combats qui aujourd'hui rendent toute circulation extrêmement dangereuse sur le terrain. Le suivi est fait à distance, à ce stade, mais quand je dis à distance, c'est avec une proximité très forte puisque, comme je l'indiquais, le Centre de crise et de soutien appelle individuellement nos ressortissants un par un pour faire en sorte qu'ils puissent être informés de l'évolution de la situation et garder le contact avec nous, et que nous puissions nous assurer de leur situation individuelle. »⁴

- Le 23 avril 2023, des opérations d'évacuation étaient menées pour sortir le personnel diplomatique et les ressortissants français :

« Le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le Ministère des Armées coordonnent une opération d'évacuation rapide de notre personnel diplomatique et de nos ressortissants au Soudan, en lien avec toutes les parties prenantes ainsi que nos partenaires européens et alliés. Cette opération inclut des ressortissants de ces États ainsi que le personnel diplomatique européen. »⁵

³ France Diplomatie, *Soudan – Q&R – Extrait du point de presse (19 avril 2023)*

⁴ France Diplomatie, Q&R – Point de presse live (20 avril 2023)

⁵ France Diplomatie, *Soudan – Opération d'évacuation – Communiqué conjoint du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du Ministère des armées (23 avril 2023)*

- Le 24 avril 2023, les autorités françaises indiquaient avoir évacué « 491 personnes, dont 196 ressortissants français qui souhaitent quitter le Soudan, ainsi qu'un nombre significatif de citoyens de 37 autres nationalités, notamment européennes (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Islande, Moldavie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse) mais également africaines (Afrique du Sud, Burundi, Éthiopie, Lesotho, Maroc, Namibie, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Soudan, Togo, Tchad), d'Amérique (États-Unis, Canada) et d'Asie (Australie, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Philippines).»⁶

Ces opérations se sont poursuivies les jours suivants : 398 personnes le 27 avril 2023 (sans ressortissant soudanais), des membres du personnel des Nations unies et d'ONG le 28 avril 2023 depuis El Fasher.

Après cette date, aucune information n'a été transmise sur de nouvelles opérations.

Des informations obtenues auprès d'observateurs, il ressort qu'il n'y a plus eu d'opération d'évacuation effectuée par les autorités françaises, ni de représentation diplomatique après la fin avril 2023.

I.2 – Après la mise en œuvre particulièrement rapide de ces évacuations, l'ambassade a fermé depuis le 25 avril 2023. **Cette fermeture a été précédée de la destruction par ses services des passeports de ressortissants soudanais qui avaient été remis aux autorités françaises, notamment dans le cadre des demandes de réunification familiale.**

Depuis, le site Internet de l'Ambassade de France à Khartoum indique qu'aucune demande de visa ne pourra être traitée sur place :

⁶ France Diplomatie, *Opération d'évacuation – Communiqué conjoint du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du Ministère des armées (24 avril 2023)*

Visas [ar]



Les bureaux de l'ambassade de France à Khartoum sont fermés.

Pour toute demande de visa, vous pouvez vous adresser à un [autre consulat de la région](#).

Pour toute demande d'information complémentaire vous pouvez contacter visas.khartoum-amba@diplomatie.gouv.fr

Dernière modification : 15/09/2023

[↑ Haut de page](#)

La pratique a montré que la plupart des courriels adressés à l'adresse en cause reste sans aucune réponse, et que cette alternative ne permet pas de traiter utilement les demandes de visas dans le cadre de la réunification familiale.

Les services de l'Ambassade de France à Khartoum ont vraisemblablement été déménagés (i) à Paris ainsi que l'a indiqué Madame RABIA Raja, Ambassadrice de France au Soudan lors de la Conférence des Ambassadrices et des ambassadeurs du 28-30 août 2023 et (ii) à Addis-Abeba, depuis octobre 2023, comme le présente le site Internet de l'Ambassade de France en Ethiopie et le confirme la presse⁷.

Cette circonstance rend particulièrement difficile le dépôt d'une demande de visa par les ressortissants soudanais qui peuvent bénéficier de la procédure de réunification familiale dès lors qu'en pratique, les candidats soudanais se voient conseiller de se rendre auprès des représentations consulaires des pays frontaliers.

⁷ RFI, 2 novembre 2023, *L'ambassade de France au Soudan continue son activité malgré son déménagement à Addis Abeba*

Or, le franchissement des frontières paraît très incertain et dangereux, voire impossible au regard des éléments suivants :

- S'agissant de l'Érythrée, la frontière avec le Soudan est fermée « *sauf autorisation exceptionnelle* »⁸, et la région frontalière est notoirement connue pour sa dangerosité,⁹
- S'agissant du Soudan du sud, de la Libye et de la République centrafricaine, ces territoires présentent une situation sécuritaire particulièrement volatile et dangereuse.

La Cour nationale du droit d'asile retient d'ailleurs une qualification de « conflit armé » avec a minima une « violence aveugle », justifiant qu'un civil y soit exposé à une menace grave et individuelle du seul fait de ce conflit (et se voit donc accorder le bénéfice de la protection subsidiaire),

- S'agissant du Tchad, atteindre la frontière implique la traversée du Darfour, zone connaissant également un « conflit armé » avec une violence dont l'intensité justifie que tout civil qui en est originaire soit protégé.

Dans ces conditions, aucune sortie ne peut être raisonnablement envisagée par les frontières terrestres vers ces territoires.

S'agissant d'une traversée par la frontière égyptienne, les exigences de l'administration égyptienne vis-à-vis des ressortissants soudanais ont évolué. Si, dans un premier temps, les autorités égyptiennes permettaient aux femmes et enfants démunis de passeport d'accéder au territoire (puis, avec des passeports périmés), les conditions d'accès se sont durcies. Désormais, il est nécessaire de présenter un passeport valide et individuel (les enfants ne pouvant plus être ajoutés au passeport de leurs parents), ainsi qu'un visa.

Une déclaration du Ministère des transports soudanais a ainsi informé du durcissement en cours de l'accès au territoire égyptien par une notification générale du 7 juin 2023 (Traduction libre) :

« L'administration du point de passage terrestre de Qest al en République arabe d'Égypte nous a informés qu'à compter du samedi 10/6/2023, il n'est plus permis d'entrer en République arabe d'Égypte, sauf après avoir obtenu un visa d'entrée préalable auprès du consulat égyptien à Wadi Halfa ou Port-Soudan pour tous les groupes d'âge et pour les deux sexes (femmes, hommes, enfants) ».

⁸ France diplomatie, *Érythrée – Entrée/séjour*

⁹ Gouvernement du Canada, 19 mai 2023, *Conseils aux voyageurs pour l'Érythrée*

Amnesty International a dénoncé le durcissement des règles des autorités égyptiennes pour le franchissement de la frontière :

« L'Égypte a reçu le nombre le plus élevé de personnes fuyant le conflit au Soudan : en effet, plus de 250 000 ressortissants soudanais étaient entrés en Égypte au 26 juin, selon le ministère égyptien des Affaires étrangères. D'après les informations recueillies par Amnesty International, au 10 juin 2023, les autorités égyptiennes ont exigé de tous les ressortissants soudanais qu'ils obtiennent un visa d'entrée délivré par le bureau consulaire égyptien de Wadi Halfa ou de Port-Soudan, invoquant la nécessité de lutter contre les faux visas et de mieux gérer l'afflux en Égypte.

Jusqu'à cette date, et conformément à la réglementation antérieure au conflit, des visas d'entrée étaient requis pour les adolescents soudanais de plus de 16 ans et les hommes de moins de 50 ans. Au début de la crise, les services égyptiens de l'immigration acceptaient les documents de voyage temporaires aux points de passage terrestres du Soudan vers l'Égypte pour les femmes, les filles, les garçons de moins de 16 ans et les hommes de plus de 50 ans.

Cependant, cette pratique a été abandonnée sans avertissement le 25 mai dernier, générant chaos, retards importants et surpopulation aux postes-frontières. Les autorités égyptiennes sont également revenues sur des pratiques antérieures consistant à autoriser l'entrée aux Soudanais-es munis de passeports périmés, dont la validité avait été prolongée de six mois, et à permettre d'ajouter des enfants sur les passeports de leurs parents.

En vertu d'une autre décision qu'a examinée Amnesty International, en date du 29 mai 2023, elles ont introduit une exigence supplémentaire d'habilitation de sécurité pour les garçons et les hommes âgés de 16 à 50 ans qui entrent en Égypte via l'aéroport international du Caire. Il est précisé que l'entrée en Égypte requiert que le numéro d'habilitation soit imprimé et daté sur le visa d'entrée. »¹⁰

Par conséquent, la présentation d'un visa pour la France pourrait permettre de franchir la frontière égyptienne.

S'agissant d'une traversée par la frontière éthiopienne, les autorités éthiopiennes exigent la présentation d'un passeport valide, et d'un visa éthiopien. Ce visa peut aléatoirement être délivré lors de la présentation à la frontière. Toutefois, la frontière terrestre à Gallabat/Metamma a été fermée à plusieurs reprises, et le demeure actuellement du fait de combats côté éthiopien de la frontière.

¹⁰ Amnesty International, 6 juillet 2023, *Soudan. Les pays voisins doivent assurer le passage en toute sécurité des personnes fuyant le conflit*

Le point de passage de la frontière terrestre de Kurmuk reste ouvert. Néanmoins, la traversée terrestre de la frontière soudano-éthiopienne implique le passage par des zones de très grande violence du fait du conflit armé qui y sévit (notamment par le passage en zones Amhara ou de l'Ouest Oromia, toutes deux qualifiées comme présentant un conflit armé avec une « violence aveugle d'intensité exceptionnelle » exposant tout civil à une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne).

Seule une traversée par vol aérien est envisageable mais nécessite la présentation d'un visa pour l'Éthiopie.

En l'état actuel, les ressortissants soudanais, même munis de passeport, ne peuvent donc que très difficilement atteindre l'Éthiopie dans des conditions assurant leur sécurité.

Aussi, l'installation des services de l'Ambassade de France au Soudan à Addis Abeba, information qui n'a au demeurant pas été l'objet d'une communication claire de la part de l'administration, ne permet pas un accès effectif à la procédure de réunification familiale (en cours d'instruction ou devant être déposée).

En revanche, s'ils présentent un visa pour la France, ils pourraient franchir la frontière éthiopienne, notamment en obtenant un visa à l'arrivée à l'aéroport de Bolé (Addis-Abeba).

I.3 – Dans ces conditions, plusieurs situations sont actuellement constatées par les associations et les avocats intervenant auprès des ressortissants soudanais demeurant actuellement au Soudan :

- (i) Celle de ressortissants soudanais dont la demande de réunification familiale était en cours d'instruction, qui avaient remis leur passeport auprès des services de l'Ambassade de France à Khartoum, qui ont été détruits à la suite du début du conflit et se sont alors retrouvés démunis de document de voyage (portant ou non le visa dans le cadre de la réunification familiale) ;
- (ii) Celle de ressortissants soudanais dont la demande de réunification familiale était en cours d'instruction qui étaient encore en possession de leur passeport, mais qui restent dans l'attente de réponse sur leur demande ;

- (iii) Celle de ressortissants soudanais fondés à solliciter le droit à la réunification familiale mais dans l'impossibilité de le faire du fait de la fermeture des services consulaires de l'Ambassade de France à Khartoum.

Ces personnes se trouvent aujourd'hui bloquées au Soudan, munies ou non d'un passeport en cours de validité, et ont vocation à se rendre en France. **Les associations et avocats reçoivent de nombreuses demandes de personnes qui restent actuellement sans information sur la procédure à suivre.**

I.4 – Cette impossibilité de faire valoir, en pratique, leur droit à la réunification familiale est directement liée **à l'absence de mise en place de procédure alternative à la comparution personnelle et physique des candidats auprès des services consulaires français**, tant au niveau de l'enregistrement de la demande de réunification familiale qu'à son issue pour la délivrance du visa (avec ou sans laissez-passer consulaire dans l'hypothèse de la destruction du passeport).

II. – Dans ce contexte, la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) – dont sont membres les associations requérantes – interpellait le Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer ainsi que le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères de cette situation et sollicitait la mise en place de mesures en urgence afin d'assurer la continuité de l'instruction des demandes de réunification familiale introduites par les familles des personnes soudanaises protégées en France (comprenant notamment des solutions à la destruction des passeports soudanais opérée par les services français) (Pièce n° 1).

Cette demande, reçue le 28 juillet 2023, est toutefois restée sans réponse (Pièce n° 2).

Aussi, une décision implicite de refus de prendre les mesures sollicitées naissait du silence conservé par l'administration le 28 septembre suivant.

Il est souligné que le courrier de réception du ministère de l'intérieur du 28 juillet 2023 ne faisait aucune mention des voies et délais de recours, en méconnaissance de l'article R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration.

Souhaitant favoriser une discussion avec l'administration afin de résoudre au mieux cette situation délicate, la CFDA a sollicité une explication s'agissant des motifs de ce rejet implicite, le 27 novembre 2023.

Cette demande n'a été suivie d'aucun effet.

C'est dans ce cadre que les associations requérantes ont décidé de solliciter du juge de l'excès de pouvoir, l'annulation de la décision de refus implicite de prendre les mesures d'organisation nécessaires à l'instruction des demandes de réunification familiale dans les postes consulaires et au retrait des visas accordés dans ce cadre.

Il est précisé que le juge des référés du Conseil d'Etat a également été saisi afin d'obtenir la suspension de cette décision.

DISCUSSION

Dès lors que la décision litigieuse caractérise un refus de mettre en place des mesures alternatives de présentation et de traitement des demandes, elle impose que les demandes de réunification familiale et notamment les demandes de visas soient traitées dans des conditions matériellement impossibles, en méconnaissance du droit de l'Union européenne, alors même qu'il est nécessaire et obligatoire en vertu du droit de l'UE de mettre en place une procédure dématérialisée pour les candidats soudanais à la réunification familiale.

Le refus implicite litigieux méconnaît le droit de l'Union européenne et caractérise une carence manifeste de l'administration dans le traitement des demandes de réunification familiale, qui est ici systémique pour tous les candidats soudanais.

IV – **En droit**, il est acquis que l'obtention du statut de réfugié, ou l'octroi de la protection subsidiaire, en France permet la mise en place d'une procédure de réunification familiale, laquelle concerne le conjoint, le concubin et les enfants non mariés du couple n'ayant pas atteint leur dix-neuvième anniversaire en vertu de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

IV.1 – Pour ce faire, l'article L. 561-5 du même code dispose :

*« Les membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire sollicitent, pour entrer en France, **un visa d'entrée pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois auprès des autorités diplomatiques et consulaires, qui statuent sur cette demande dans les meilleurs délais**. Ils produisent pour cela les actes de l'état civil justifiant de leur identité et des liens familiaux avec le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire.*

En l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil et les documents établis ou authentifiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur le fondement de l'article L. 121-9 du présent code, peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs. Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. Les documents établis par l'office font foi jusqu'à inscription de faux. »

En vertu de l'article R. 561-1 du même code, « *la demande de réunification familiale est initiée par la demande de visa des membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire mentionnée à l'article L. 561-5* », cette dernière devant être « *déposée auprès de l'autorité diplomatique ou consulaire dans la circonscription de laquelle résident ces personnes* ».

L'article R. 561-2 prévoit que l'autorité diplomatique ou consulaire à qui sont communiqués les justificatifs d'identité et les preuves des liens familiaux des membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire doit enregistrer les demandes de visa au réseau mondial des visas et délivrer sans délai une attestation de dépôt de ces demandes. Si elle estime nécessaire de procéder à la vérification d'actes d'état civil produits, elle doit effectuer ces vérifications dès le dépôt de la demande et en informer le demandeur.

IV.2 – Ce régime doit être replacé dans le cadre européen relatif à cette situation, lequel découle de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 *relative au droit au regroupement familial*.

Les objectifs de la directive 2003/86/CE du Conseil accordent une attention particulière à la mise en œuvre concrète du droit à la réunification familiale dans les cas des ressortissants qui ont été contraints à fuir leur pays, ce qui est expressément mentionné aux considérants 2 et 8 :

« (2) *Les mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la convention européenne [de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950,] et par la [Charte].*

[...]

(8) *La situation des réfugiés devrait demander une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille normale. À ce titre, il convient de prévoir **des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial.*** »

Pour son application, l'article 5 de ladite directive, qui figure au chapitre III de celle-ci, intitulé « Dépôt et examen de la demande », énonce :

« 1. Les États membres déterminent si, aux fins de l'exercice du droit au regroupement familial, une demande d'entrée et de séjour doit être introduite auprès des autorités compétentes de l'État membre concerné soit par le regroupant, soit par les membres de la famille.

2. La demande est accompagnée de pièces justificatives prouvant les liens familiaux et le respect des conditions prévues aux articles 4 et 6 et, le cas échéant, aux articles 7 et 8, ainsi que de copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille. Le cas échéant, pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, les États membres peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille et à toute enquête jugée nécessaire. Lors de l'examen d'une demande concernant le partenaire non marié du regroupant, les États membres tiennent compte, afin d'établir l'existence de liens familiaux, d'éléments tels qu'un enfant commun, une cohabitation préalable, l'enregistrement du partenariat ou tout autre moyen de preuve fiable.

3. La demande est introduite et examinée alors que les membres de la famille résident à l'extérieur du territoire de l'État membre dans lequel le regroupant réside. Par dérogation, un État membre peut accepter, dans des cas appropriés, qu'une demande soit introduite alors que les membres de la famille se trouvent déjà sur son territoire.

4. Dès que possible, et en tout état de cause au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, les autorités compétentes de l'État membre notifient par écrit à la personne qui a déposé la demande la décision la concernant. Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande, le délai visé au premier alinéa peut être prorogé. La décision de rejet de la demande est dûment motivée. Toute conséquence de l'absence de décision à l'expiration du délai visé au premier alinéa doit être réglée par la législation nationale de l'État membre concerné.

5. Au cours de l'examen de la demande, les États membres veillent à prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur. »

Par une décision du 18 avril 2023 (C-1/23), la Cour de justice de l'Union européenne s'est récemment prononcée sur l'adaptation nécessaire de la procédure d'examen des demandes de réunification familiales au profit d'une dématérialisation.

Le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles avait saisi la CJUE d'un renvoi préjudiciel sur la question de la compatibilité de la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial lu en combinaison avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne avec la réglementation nationale belge qui requiert, aux fins de l'introduction d'une demande d'entrée et de séjour au titre du regroupement familial, que les membres de la famille du regroupant, réfugié reconnu, se rendent personnellement au poste diplomatique ou consulaire de l'Etat, même dans le cas où ces membres sont dans l'impossibilité de s'y rendre¹¹.

A cette occasion, la CJUE a affirmé la nécessité pour les Etats membres de recourir aux moyens de communications à distance afin de déroger à la règle de la comparution personnelle, notamment dans le cas d'impossibilité de déplacement du fait d'un conflit armé, sous peine de rendre en pratique impossible l'exercice du droit au regroupement familial :

« L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, lu en combinaison avec l'article 7 ainsi que l'article 24, paragraphes 2 et 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose à une réglementation nationale qui requiert, aux fins de l'introduction d'une demande d'entrée et de séjour au titre du regroupement familial, que les membres de la famille du regroupant, en particulier d'un réfugié reconnu, se rendent personnellement au poste diplomatique ou consulaire d'un État membre compétent pour le lieu de leur résidence ou de leur séjour à l'étranger, y compris dans une situation dans laquelle il leur est impossible ou excessivement difficile de se rendre à ce poste, sans préjudice de la possibilité pour cet État membre d'exiger la comparution personnelle de ces membres à un stade ultérieur de la procédure de demande de regroupement familial. »

¹¹ Il convient de relever que la législation belge est comparable à la législation française en ce qu'elle prévoit qu'il appartient aux membres de la famille du regroupant et non pas au regroupant lui-même d'introduire la demande de réunification familiale, auprès du représentant diplomatique ou consulaire belge du lieu de résidence des membres de la famille, sans prévoir de dérogation à l'exigence de comparution personnelle. Ainsi, le raisonnement tenu par la CJUE est transposable au cas français.

Ce raisonnement était motivé de la manière suivante :

« 51. Or, il convient de relever que, afin d'atteindre l'objectif de la directive 2003/86 de favoriser le regroupement familial, tel que celui-ci est rappelé au point 42 du présent arrêt, il est indispensable que les États membres fassent preuve, dans de telles situations, **de la flexibilité nécessaire pour permettre aux intéressés de pouvoir effectivement introduire leur demande de regroupement familial en temps utile, en facilitant l'introduction de cette demande et en admettant, en particulier, le recours aux moyens de communications à distance.**

52. En effet, en l'absence d'une telle flexibilité, l'exigence, sans exception, de comparution personnelle au moment de l'introduction de la demande, telle que celle prévue par la réglementation nationale en cause au principal, ne permet pas de prendre en compte les éventuels obstacles qui pourraient empêcher l'introduction effective d'une telle demande et, partant, rendre impossible l'exercice du droit au regroupement familial, perpétuant ainsi la séparation du regroupant des membres de sa famille et la situation souvent précaire de ces derniers. En particulier, lorsque ceux-ci se trouvent dans un pays marqué par un conflit armé, les possibilités de se déplacer vers des postes diplomatiques ou consulaires compétents peuvent être considérablement limitées, de sorte que, afin de se conformer à l'exigence de comparution personnelle, ces personnes, qui peuvent, de surcroît, être des mineurs, se verraient contraintes d'attendre que la situation sécuritaire leur permette de se déplacer, sauf à s'exposer à des traitements inhumains ou dégradants, voire à mettre leur vie en danger. (...)

54. Eu égard à ces considérations, il convient de constater que l'exigence de comparution personnelle au moment de l'introduction d'une demande de regroupement, sans que soient admises des dérogations à cette exigence pour tenir compte de la situation concrète dans laquelle se trouvent les membres de la famille du regroupant et notamment du fait qu'il leur est impossible ou excessivement difficile de se conformer à ladite exigence, aboutit à rendre en pratique impossible l'exercice du droit au regroupement familial, si bien qu'une telle réglementation, appliquée sans la flexibilité nécessaire, porte atteinte à l'objectif poursuivi par la directive 2003/86 et prive celle-ci de son effet utile. »

La solution ne souffre aucune ambiguïté et apparaît à l'évidence transposable en l'espèce.

Dès lors, les demandes des associations requérantes tendant à la mise en place de toutes mesures permettant concrètement le dépôt, en particulier par la voie dématérialisée, de demandes de réunification familiale et de retrait des visas tendent à mettre en conformité les procédures en cause avec les obligations des États membres en vertu de la directive 2003/86/CE.

Il n'est besoin de rappeler longuement ici que « *le respect du droit de l'Union constitue une obligation tant en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution. Il emporte l'obligation de transposer les directives et d'adapter le droit interne aux règlements européens. En vertu des principes de primauté, d'unité et d'effectivité issus des traités, tels qu'ils ont été interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne, le juge national, chargé d'appliquer les dispositions et principes généraux du droit de l'Union, a l'obligation d'en assurer le plein effet en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire, qu'elle résulte d'un engagement international de la France, d'une loi ou d'un acte administratif* » (CE, Ass., 21 avril 2021, n° 393099, au Rec.).

IV.3 – Par ailleurs, en sus de la méconnaissance des exigences européennes en la matière, la position de l'administration française consistant à imposer aux ressortissants soudanais de déposer leurs demandes dans les services consulaires « de la région » ne prend manifestement pas en compte la réalité du terrain marquée par l'impossibilité de se déplacer en sécurité, d'atteindre et franchir les frontières vers les pays limitrophes et de ce fait, méconnaît le principe de continuité du service public.

En droit, le principe de continuité du service public dérive de la règle constitutionnelle de la continuité de l'Etat (CE, 7 août 1909, Winkel, au Rec 145). Il constitue ainsi un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (CC, 79-105 DC du 25 juillet 1979), reposant sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption.

Le respect de ce principe de continuité impose de garantir, ainsi qu'en dispose l'article L. 561-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qu'il soit statué « *dans les meilleurs délais* » aux demandes de visa d'entrée des membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire pour entrer en France.

Une telle diminution du service public de l'accueil conduit à obliger des personnes qui avait déjà déposé une demande auprès de l'ambassade à Khartoum, sans qu'elle ait été enregistrée depuis, de reprendre à zéro la procédure auprès d'autres consulats extérieurs et donc à ajouter un nouveau délai à celui déjà anormalement long qui était pratiqué précédemment à Khartoum alors même qu'une partie substantielle de l'instruction est en réalité effectuée à distance par le bureau de famille des réfugiés situé à Nantes.

Il reviendra à l'administration de justifier la raison pour laquelle ses services ne seraient pas en mesure d'instruire les demandes, notamment par le biais d'une voie dématérialisée qui permettrait le dépôt des demandes de réunification familiale dans des délais raisonnables, et le retrait des visas par ce même service.

IV.1.4 – Enfin, il apparaît nécessaire de souligner que les mesures qu'impliquent une telle mise en conformité avec le droit de l'Union européenne ne nécessitent pas la mise en œuvre de relations diplomatiques, mais sont de simples mesures d'organisation des plateformes Internet ministérielles.

La situation doit donc être distinguée du point de droit qui a précisément été encadré dans le cas des demandes de réunification familiale concernant des familles afghanes lors de la prise de Kaboul, à l'occasion desquelles il avait été retenu que l'organisation d'opérations d'évacuation à partir d'un territoire étranger et de rapatriement vers la France n'était pas détachable de la conduite des relations internationales de la France et échappait à la compétence du juge administratif (CE, Ord., 25 août 2021, n° 455744, 455745, 455746). Comme cela était noté, à l'inverse, les conclusions tendant « *à ce qu'il soit ordonné au ministre des affaires étrangères et au ministère de l'intérieur de prendre, en urgence, les mesures permettant aux ressortissants afghans pouvant bénéficier d'une réunification familiale de faire valoir leur droit par la délivrance d'un visa ou de toute autre mesure équivalente* » relèvent bien de la compétence du juge administratif.

Plus encore, le juge des référés du Conseil d'Etat a récemment retenu l'obligation qui incombe à l'administration de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'enregistrement dans un délai raisonnable de la demande de visa dans le cadre de la procédure de réunification familiale, étant précisé que la légalité d'un potentiel refus s'apprécie à cet égard à la date à laquelle le juge statue (CE, 9 juin 2022, n° 455754, au Rec.).

Ce raisonnement, tenu en référé, est transposable *mutatis mutandis* s'agissant de la compétence du juge de l'excès de pouvoir, ce dont il s'infère que la décision de rejet implicite ne saurait être considérée comme un acte non détachable de la conduite des relations internationales de la France.

Lors du contentieux relatif aux familles afghanes, le Conseil d'Etat avait considéré que, dans le contexte de conflit armé à Kaboul, la possession d'un visa n'était pas requise pour bénéficier du pont aérien et des opérations d'évacuation.

La situation est tout à fait différente au Soudan : les évacuations depuis le Soudan se sont terminées à la fin avril 2023 et aucun ressortissant soudanais ne peut en bénéficier depuis lors. L'Ambassade de France à Khartoum est fermée depuis le 25 avril 2023, cette fermeture ayant été précédée par la destruction par ses services des passeports de ressortissants soudanais qui avaient été remis aux autorités françaises, notamment dans le cadre des demandes de réunification familiale.

Par ailleurs, les personnes fondées à solliciter une réunification familiale pour rejoindre la France, qu'elles soient ou non démunies de passeport (dans l'hypothèse de la destruction par les services français de l'Ambassade) ne peuvent pas atteindre un consulat ou une ambassade française à l'extérieur du territoire soudanais.

En effet, rappelons que les seules frontières praticables sont les frontières égyptiennes et éthiopiennes (les autres impliquant des traversées de zones en proie à des conflits armés de même ampleur qu'au Soudan). Or, pour franchir les frontières vers l'Ethiopie ou l'Egypte, il est nécessaire de présenter un passeport valide ainsi qu'un visa permettant de rejoindre la France ; les autorités égyptiennes et éthiopiennes acceptant actuellement que les ressortissants soudanais entrent sur leur territoire sous condition de n'y être que pour une durée « transit » vers un autre Etat.

En l'absence de visa égyptien ou éthiopien, les demandeurs à la réunification familiale ne peuvent pas déposer de demande ni retirer leur visa, puisqu'ils ne peuvent pas atteindre un consulat ou une ambassade française ainsi que l'exige actuellement la réglementation nationale.

Par conséquent, la possession d'un visa (et d'un document de voyage) est, en l'espèce et *a contrario* de la situation afghane, requise pour exercer son droit à la réunification familiale.

IV.2 – En l'espèce, l'aggravation rapide du conflit armé au Soudan rend d'autant plus prégnante l'illégalité de la décision litigieuse, dès lors qu'il est acquis qu'il est matériellement impossible d'obtenir un visa par une demande en personne pour les candidats soudanais à la réunification familiale.

En effet, ainsi qu'en a attesté le 22 janvier 2024 M. Labzaé, chargé de recherche CNRS affilié aux unités mixtes de recherche d'Addis-Abeba, Khartoum et le Caire, depuis 2010, le conflit s'est considérablement aggravé à la fin de l'année 2023 :

« Le contrôle de Wad Madani par les FSR marque une nouvelle détérioration de la situation sécuritaire au Soudan, cette ville accueillant des dizaines de milliers de réfugiés en provenance de Khartoum et Omdurman. Les civils ont une nouvelle fois dû s'enfuir vers Gedaref et Kassala, alors que les FSR ont continué leur route, multipliant les exactions, en direction de Sennar.

La prise de Gedaref, Kassala voire Port Soudan par les RSF n'est plus à exclure. Dans ce contexte, les portes de sortie du Soudan pour les familles en attente de réunification familiale se ferment. Les personnes restées sur place n'auront bientôt plus où aller pour fuir les combats. Les situations politiques intérieures de la Libye, du Tchad, de la République centrafricaine, du Soudan du Sud et de l'Érythrée empêchent d'en faire des destinations de refuge, ainsi l'Éthiopie, l'Arabie Saoudite et l'Égypte sont les pays d'abord favorisés par les citoyens soudanais pour se réfugier à l'étranger. Cependant, on observe depuis la fin de l'année 2023 des évolutions très défavorables à ceux qui voudraient s'y rendre :

- L'Arabie Saoudite, qui avait d'abord augmenté le quota de Soudanais pouvant se rendre dans le royaume pour le motif officiel du hajj et de la omra, n'a pas accordé de nouveaux visas une fois ce quota atteint.

- En Éthiopie, une guerre oppose le gouvernement fédéral à des milices nationalistes dans la région Amhara. Il s'agit d'un conflit de haute intensité avec utilisation de moyens aériens et armement des populations civiles. Le poste frontière de Metemma a été fermé à plusieurs reprises, du fait d'affrontements sur la route qui relie cette ville à Gonder, l'aéroport le plus proche permettant de gagner Addis-Abeba.

- En Égypte, les autorités ont petit à petit considérablement compliqué les conditions d'obtention d'un visa et du permis de résidence nécessaire au maintien légal sur le territoire. Dernièrement, des ressortissants soudanais ont été arrêtés et emprisonnés pour défaut de titre de séjour. Les Soudanais enregistrés au Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations unies sont aussi touchés par à l'abri du harcèlement policier. » (Pièce n° 3)

De la même manière, le 24 janvier 2024, Mme Bassi (coordinatrice du Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales de Khartoum) constatait la même aggravation, rendant particulièrement urgente la prise en charge des candidats éligibles à la réunification familiale et l'adaptation de la procédure de demande de visa :

« Depuis quelques mois cependant, l'Égypte n'est plus une terre d'accueil pour les Soudanais. Dans les premiers mois de la guerre, l'État égyptien a réinstauré la nécessité d'être muni d'un visa pour entrer en Égypte, alors que seuls les hommes d'entre 16 et 50 ans étaient, jusqu'à la guerre, soumis à cette exigence. Les femmes et les enfants sont désormais enjoins à être munis d'un visa, dont la délivrance dépend de la délivrance d'une « autorisation de sûreté » (muwafaqa amnia).

La délivrance de ce document a donné lieu à un juteux marché, les prix montant jusqu'à 1200 dollars états-uniens dans certaines agences, sans que les personnes s'en acquittant puissent s'assurer de sa délivrance. (...)

Le Caire ne peut pas être considérée comme une ville sûre pour les Soudanais qui s'y trouvent. C'est pourquoi il ne me paraît opportun, pour leur sécurité, d'exiger des ressortissants soudanais en attente de réunification familiale en France de devoir se présenter en personne aux services consulaires du Caire » (Pièce n° 4).

L'évolution du conflit impose que soit mise en œuvre une procédure adaptée, afin que soient traitées les demandes de visas au titre de la réunification familiales pour les candidats soudanais éligibles, toujours présents au Soudan et sans aucune possibilité actuelle de bénéficier de tels visas.

PAR CES MOTIFS, et sous réserve de tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les organisations exposantes concluent qu'il plaise au Conseil d'État :

- **ANNULER** la décision de refus implicite en date du 28 septembre 2023 de prendre les mesures d'organisation nécessaires à l'instruction des demandes de réunification familiale introduites par les membres de familles de réfugiés soudanais,
- **ENJOINDRE** au Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'adapter la procédure d'examen des demandes de réunification familiale, en édictant toute mesure permettant le traitement et la délivrance des visas par toute modalité concrètement adaptée à la situation des ressortissants soudanais ayant vocation à bénéficier de la réunification familiale, notamment par la mise en place d'une procédure dématérialisée dès lors qu'il est impossible de formuler une demande en personne, dans un délai de 8 jours à compter de la décision à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat le versement de la somme de 3.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative,
Avec les conséquences de droit.

Productions :

- Pièce n° 1 - Courrier de la Coordination française pour le droit d'asile (12 juin 2023) MAE_et_MI
- Pièce n° 2 - Accusé de réception du ministère de l'intérieur (28 juillet 2023)
- Pièce n° 3 - Attestation M. Labzaé (22 janvier 2024)
- Pièce n° 4 - Attestation Mme Bassi (24 janvier 2024)
- Pièce n° 5 : statuts du GAS
- Pièce n° 6 : habilitation GAS
- Pièce n° 7 : Statuts LDH
- Pièces n°8 : habilitation LDH
- Pièce n° 9 : statuts ELENA
- Pièce n° 10 : statuts du GISTI
- Pièce n° 11 : délibération GISTI

SCP ROCHETEAU, UZAN-SARANO & GOULET
Avocat au Conseil d'État